

今月の視点

地域おこし協力隊の姿

― 隊員、市町村、地域それぞれの目線から (中) ―

沼倉 瞳

北海道石狩市地域おこし協力隊員

今井 太志

北海道総合政策部政策局総合教育担当局長

敷田 麻実

北海道大学観光学高等研究センター教授

第二部

市町村目線から見る

地域おこし協力隊の姿

― 市町村の期待と活用形態

一 はじめに

第一部では、主に隊員の目線、特に隊員の悩みという

切り口から、地域おこし協力隊の現状を描いた。第二部では、地域おこし協力隊を採用している側である市町村の目線から、地域おこし協力隊の姿をみてみたい。いたい市町村は、地域おこし協力隊員にどのようなことを期待しているのだろうか。また、どのような活動を隊員に求めているのだろうか。多くの市町村に共通する方向性はあるのか。本稿では、そのような市町村の期待

今月の視点

や隊員の活動形態を分析するとともに、北海道内のいくつかの市町村における地域おこし協力隊を具体例として紹介する。なお、第二部の執筆は、今井が主に担当した。本稿を参考に、市町村が地域おこし協力隊を今後採用しようとするときに、隊員に何を期待し、どのような活動を求めるのかを市町村自身がしっかりと認識し、応募してくる隊員候補者との適切なマッチングにつながればと考える。

二 地域おこし協力隊の活用形態

第一部では、全国で最多の221人（平成26年度）の地域おこし協力隊員が活動している北海道のデータを使って、隊員の活動実態を紹介した。その活動内容は、「地域おこしの支援」が173人と最も多く、次が「農林水産業への従事等」68人、「住民の生活支援」が52人と続いている。

これは、隊員の活動分野による分類であるが、活動形態からみると、また違った姿がみえてくる。その活動形態には、大きく分けて次の3つのパターンが存在してい

る。

- ① 職員代替パターン
- ② 開業・就業準備パターン
- ③ 自由行動パターン

1 職員代替パターン
「職員代替パターン」は、さらに次の2つに分けられる。

- ① 行政職員代替パターン
- ② 公的団体職員代替パターン

行政職員代替パターンとは、典型的には、役所内において、まさに市町村の行政事務に従事してもらうという活用パターンである。嘱託職員や臨時職員として雇用するかわりに、地域おこし協力隊として採用した人をそこに充てるというものである。たとえば、福祉系の資格、経験がある人を福祉担当課に配属するとか、社会教育主事の資格や学芸員資格を有する人を採用して、教育委員会の業務を行ってもらうなどが例としてあげられる。また、市町村が直接管理している施設などの管理事務や、受付・ガイドなどをしてもらうということもある。

このようなパターンで地域おこし協力隊を活用する場合には、市町村の側からみて、主に次のメリットがある。
ア 職員不足の穴埋め

人員削減を進めてきたなかで、人手不足になっている業務に、地域おこし協力隊員を充てることで対応できるというメリットである。または、現時点ではたとえば0・3人程度といった1人工夫の業務量がない業務であるが、今後、業務が発展していくことが見込まれており、1人工夫の業務になるまでの間を、地域おこし協力隊員に担ってもらいたいという場合もある。
イ 財源措置の活用

地域おこし協力隊として雇用することにより、人件費に対する特別交付税措置が行われるため、市町村の持ち出しが少ない。

ウ 応募の促進

特に、業務を担当するに当たって資格が必要な場合などで、市町村内に適任者がいない場合、地域おこし協力隊として募集することにより、JOINのホームページに掲載できたり、地元紙などで募集記事を掲載してもらえたりすることがあるため、通常の募集より

多くの者の募集につながりやすい。

エ 新しい刺激への期待

よそ者の目で、新しい刺激をもたらし、業務内容を活性化させてもらえる可能性がある。

職員代替パターンは、本来の地域おこし協力隊制度が想定していた活動形態とは少し異なる面があるかもしれない。しかし、いわゆる地域づくり、地域おこしに貢献する活動という意味では、行政事務でも同様な要素があり、また、「都会から地方への人の流れをつくる」という点からは地域おこし協力隊制度の趣旨に十分沿っている。

なお、特別交付税措置があるからという点は何とも「現金な理由」であるが、市町村の本音としては大きな要因である。さらには、市町村議会に説明する際に、通常であれば嘱託職員、臨時職員の採用増に対しては否定的な反応が生じがちであるが、特別交付税措置があるというだけで議会の理解を得やすくなるというののもまた現実である。

そして、応募の促進が図られるということが、特に過

今月の視点

疎地の町村にとって、実は大きなメリットである。地域おこし協力隊として募集することにより、通常の正規職員や臨時職員の募集とは異なる人材層からの応募者が増え、より優秀な人材の確保につながることができている。ただし、全国的に地域おこし協力隊制度が広がり、多くの地域で募集されるようになった現在では、数年前よりも優秀な人材を集めにくくなったという問題も起きている。

公的団体職員代替パターンとは、典型的には、地域おこし協力隊員として市町村で雇用した者に、観光協会などで勤務してもらうパターンである。これは、本来であれば、常勤であれ非常勤であれ、観光協会のスタッフとして雇えばよいところを、あえて地域おこし協力隊として雇用した者に実質的にそこで勤務してもらうことで代替するというパターンである。

市町村にとってのメリットは、行政職員代替パターンと基本的に同じである。

●北海道積丹町の例

北海道積丹町は、人口約2300人、切り立った断崖がシャコタンブルーの海に突き出す神威岬などの観光資源や海の幸に恵まれた町である。制度創設時より地域おこし協力隊制度を活用しており、これまで4名を雇用してきている。

そのうちA氏（30代）は、学芸員資格を有しており、教育委員会に配属され文化財調査に従事した後、任期終了後に町の正規職員として採用された。また、B氏（60代）は、長く水産関係の仕事を務めた後、積丹町の地域おこし協力隊員となり、休館していた町のサクラマスサンクチュアリセンターのリニューアルオープンや同センターでの案内などに従事した。任期終了後は、町外居住ではあるが、町の非常勤職員として同センターの運営に引き続き協力している。

職員代替パターンでは、雇用者側、被雇用者側双方にとって、お試し期間として利用していると見受けられるときがある。市町村が、外部の人材を雇用したいと考えたときに、面接だけではどんな人物であるかは分からない

い、また、新しい地域、生活になじんでくれる人材からないという不安をもつのは当然である。働きながら3年間住んでもらい、その上で正規雇用としたいという思いを持つことも理解できる。これは、地域おこし協力隊員側もお互いさまである。本当にその仕事や地域が、また、新しい人間関係が、自分にとって幸せなものをみ極める期間ができ、あわないと思えば、雇用者にあまり迷惑をかけず、また過大に責任を感じることなく辞めることができる。

逆に、任期終了後の定住を期待する隊員にとっては、職員代替パターンで雇用されることは厳しい面があることが多い。頑張れば正規職員につながるという方向性がある業務に従事できればよいが、通常はそのような方向性がないなかで隊員として行政事務に従事することとなる。前号では、3年間の任期終了後に、起業・就業する道筋がたたないという悩みを紹介したが、職員代替パターンで採用された隊員の場合は、市町村が雇用し続けられなければ、隊員として従事している業務の延長線上では起業・就業の道筋がたたず、定住へのハードルが高い。職員代替パターンとなる活動形態への募集に応じ

るに当たっては、隊員側もこのことを十分に認識・覚悟して応募する必要がある。

2 開業・就業準備パターン

一方で、任期終了後の定住につながりやすいのが、開業・就業準備パターンの活動形態である。

これは、地域おこし協力隊員を募集する段階で、任期終了後に、当該隊員に、地元で準備中の、ないしは働き手を求めている事業の担い手となってもらいたいと考えていることを明確にした上で、任期の間に事業の準備や、もしくは必要な経験を積むことを隊員としての主務とするパターンである。

典型的なのは、任期終了後に新規就農者となるべく、任期中の3年間で農業支援員として農業に関する経験を積むという例である。3年後にカフェやレストラン、パン屋などを開業することを想定して、任期中の3年間で、地元の食材や生産者に精通する期間とする、また、地域づくりに関連した様々な活動に参加して、お客さんとなる地元の方々と面識を増やしながら開業準備をする期間とする例もある。

今月の視点

●北海道厚真町の例

現在、過疎地を中心に、第一次産業のみならず商店街でも経営者の高齢化に伴う後継者不足が大きな問題になっている地域が多い。しかし、現在の事業者の中には、新たに自分のところで若者を雇用して、養いながら育てるほどの時間的、金銭的余裕もないことから、自分の代での廃業を考える者も多い。このパターンで地域おこし協力隊員を活用して、給料や住居などの生活に必要なものを3年間行政で負担してもらえらるなら育成役を担うことは可能という事業者もあるだろう。今後、地域おこし協力隊の制度を活用して、地域の様々な事業者の後継者対策を行うという例が増えてくると思われる。

北海道厚真町は、人口約4700人、「大いなる田園の町」を標榜する太平洋に面した自然豊かな町である。これまで15名の地域おこし協力隊員を、農業支援員や観光振興支援員、林業支援員、特産品開発支援員として雇用してきた。

林業支援員のうちの一人C氏（30代）は、現在地元の木炭事業者のもとで、木炭の生産に関わる経験を積

み重ね、任期終了後に厚真町で木炭生産に従事することを目指して活動している。古くからこの地域では木炭の生産が盛んであったが、徐々に事業者数が減ってきており、地域おこし協力隊制度を活用して、地域として担い手不足に対処しようとしている例である。

なお、厚真町では農業支援員として雇用された地域おこし協力隊員の多くが、任期終了後に独立就農を果たしている。

3 自由行動パターン

どのような地域おこし活動を行うか、また、任期終了後の就業や起業に向けて、任期中にどのような活動を行うかを、相当程度、隊員本人の自発性、主体性に基づいて決定し、活動するのがこのパターンである。よそ者である隊員の発想を活かすためにも、また自発的な起業、就業につなげるためにも、主体的に行動してもらうことが有効という考え方にたったものといえる。

行動の自由度は、市町村によって様々である。集落支援活動や地域イベントの手伝いなどをベースの業務として用意しておきながら、本人が地域で暮らすなかで取り

組みたいと思い立った地域づくり活動ができれば、その活動に重点を置くことを認めるといふパターンもある。そして、地域づくり活動の支援が活動のベースとされていたとしても、どの地域づくり団体に関わるのか、どのような支援行動をとるのかは本人の主体的選択に任せる例もあるし、集落支援活動にもあまり義務は課さずに、集落との話し合い、本人の意向などに業務内容や割く時間などを任せることもある。また、地域づくり活動に携わるなかで起業・就業の方向性を見つけた隊員が、起業に必要な研修や準備作業に時間をさきたいと考えた場合にも、そのことを認めるといふケースもある。いずれにしても、ポイントとなるのは本人の主体性であり、本人の判断による活動内容の選択という点である。

もともと地域おこし協力隊とは、地域のお年寄りの生活や集落活動の支援を行うとともに、地域づくり、地域の活性化に携わる団体の活動に関わりながら、地域の人達となじみ、地域の文化、伝統、資源を知り、それらとの関わりのなかで、自発的に起業、就業する道を切り拓き、任期終了後の定住につなげるというのが制度の基本的イメージであり、この点では自由行動パターンが最も

制度の趣旨に沿った活動形態である。

自分の行動に対する自由度・裁量度の高さからすれば、この活動形態は、都会から新しい生活、新しい可能性を求めてきた隊員にとって、最も楽しく充実した日々を送れるパターンとなりうる。一方で、この自由度の高さを隊員がうまく活かせない場合には、実は最も隊員に悩ましい日々をもたらすパターンでもある。

前号でも触れたように、既存の地域コミュニティ、人間関係の中に入っていくというのは、必ずしも簡単ではない。また、よそ者が、自由な発想で何か地域に役立つことを考えたとしても、一人では何もできないし、地域からすると、必ずしもいい提案であるとは限らない。そして、残念ながら、隊員に自由な活動を認めている市町村の中には、隊員への思いや期待がなく、任期終了後に定住してくれさえすればいいからと、むしろ放置気味であることもある。さらに、隊員にとって最も厳しい現実には、活動にいくら自由度があっても、特に人口の少ない地域では、自らの思いや活動だけで、起業や就業に結びつけ、生計をたてるに十分な収入を自力で得ることは、かなりハードルが高いという点である。

今月の視点

この最も地域おこし協力隊らしい活用パターンを有意義なものとするためには、市町村や地域の側に、隊員を地域に溶け込ませるために、また、隊員の能力を活かす活躍をしてもらうために、そして、任期終了後の起業や就業につなげるために、真剣にサポートすることが求められる。同時に隊員側にも相応の覚悟が求められる。

また、今後、国や都道府県において、地域おこし協力隊制度の効果をさらに高めるため、様々な形で研修の機会を充実していくことが見込まれる。しかし、職員代替パターン、就業・起業準備パターンで採用された隊員と自由活動パターンの隊員とでは、受講する隊員側の研修ニーズが異なる点に留意する必要がある。前者が求めているのは、自分が従事している特定の業務に関する知識の習得、技能の向上である。一方で、後者の場合は、隊員側では求めている研修ニーズが明確ではない。また、市町村職員や地域住民と一緒にあった研修が有効と考えられることもある。国や都道府県も、地域おこし協力隊員を一律に扱わないきめ細かい支援を行うことが望ましい。

●北海道喜茂別町の例

北海道喜茂別町は、人口約2300人、蝦夷富士とも呼ばれる羊蹄山のふもとに位置する農業を中心とした自然豊かな町である。平成22年度より地域おこし協力隊を活用しており、これまで1期、2期あわせて13名を雇用した。

第1期の10名は、2年後に起業・就業して町内に定住することを目標として雇用されており、割り当てられた地区の集落支援（送迎、農作業の手伝い、除雪等）に従事しながら、各自が起業・就業手段を探し、準備する2年間を過ごした。任期後は、8名がラーメン店や整骨院を開業するなどにより、引き続き町内に居住した。

第2期の3名は、福祉資格をもった人材に特化して採用され、地域包括支援センターで福祉関連の業務に従事した。任期後は、うち一人が役場に正職員として採用され、もう一人が町内の福祉施設に就職した。

第1期のメンバーは自由行動パターンとして採用されており、一方で第2期のメンバーは職員代替パターンで採用されている。なお、第2期は開業・就業準備

パターンの性格も帯びている。

●北海道羽幌町焼尻島の例

北海道羽幌町は、天売島、焼尻島という離島2つを抱える人口約7500人の町である。平成26年に3名の地域おこし協力隊員を採用し、本町とそれぞれの離島に1名ずつ配置した。そのうちの一人D氏（20代）は、人口約250人の焼尻島に配属され、住民の生活支援や地元の若手と連携した地域おこし活動などを行ってきた。現在は、2年目となり、任期後に島で起業するための準備活動に割く時間が増えてきており、島で宿屋を開業すること、また、併せてガイドなどを行いながら生活を成り立たせていくことに向けた準備を進めている。いずれの活動も、D氏の主体的な考えで進められている。

三 市町村側の期待からみた地域おこし協力隊の姿―「期待バランストライアングル」と「形態・期待マトリックス」

前項では、活用形態からみた分類を行って整理したが、市町村側が地域おこし協力隊員に何を期待して雇用しているのかという視点でも地域おこし協力隊の実態を分かりやすく描くことができる。

期待内容は、大きく次の3つに分けられる。

- ① 定住期待型
- ② 「新しい風」期待型
- ③ 業務遂行期待型

①の定住期待型とは、隊員に対して、任期終了後地域に残って住み続けることを何よりも期待するパターンである。いわば、移住を促進する手段として地域おこし協力隊を用いているといえる。

②の「新しい風」期待型は、隊員にお願いした業務に対して、もしくは地域の停滞した雰囲気に対して、何らか新しい風を吹き込んでもらうことを期待するパターンである。

今月の視点

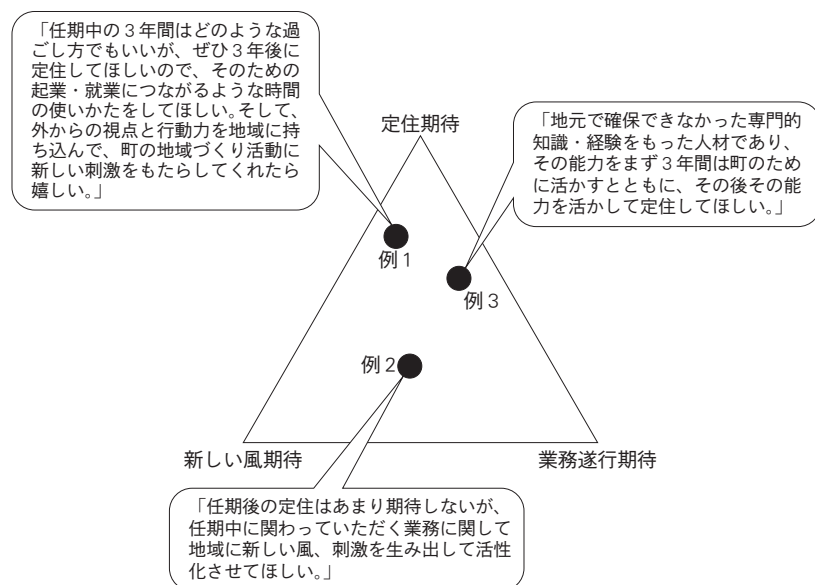
③の事業遂行型とは、隊員に対して、任期中に依頼した特定の業務を適切に遂行することを強く期待するパターンである。たとえば、学芸員としての文化財調査への従事、福祉資格を持ったスタッフとしての福祉業務への従事などである。

しかし実際には隊員に対する期待は、上記のどれか1つに限定されるものではなく、3つが入り交じったものとなる。このため、市町村は、自分たちがこの3つの要素に対しどのようなバランスでウェイトを置いているかをしっかりと把握しておくことが、期待に込めてくれる隊員を雇用するためのポイントとなる。一方で、隊員にとっても、市町村の期待バランスを把握した上で、自分の考えと合っているかを事前に確認しておくことが不可欠である。

三角形の3つの頂点にそれぞれの期待パターンを置き、個別の募集ごとに、三角形の中でどの位置に期待度のウェイトがあるかというようにみると、市町村の期待内容を可視化することができる（図表1）。

なお、3つの要素すべてを同等に強く期待するということもあるであろうが、現実にはそのうち一つの期待に

図表1 地域おこし協力隊 期待バランストライアングル



応えるだけでも隊員にとっては簡単ではなく、また、期待を現実にするためには、市町村や地域のしっかりしたサポートが不可欠であることを考えれば、多くを期待すればするほど、地元にとってもそれに比例した覚悟、努力が必要であることは認識する必要がある。

また、前項で述べた活用形態と組み合わせた表に、たとえば5点満点で該当するところに点数を配分することで、市町村の考えを可視化することもできる（図表2）。

四 おわりに

本稿では、市町村側の視点で、地域おこし協力隊員の活用の仕方が一律ではないこと、また期待も様々であることを明らかにした。地域ごとに地理的条件や産業構造、集落活動の伝統などが異なるのは当然であり、全国的に作られた制度でも、その影響を受けて活用方法が地域によって異なってくるのは当然である。そもそも地域おこし協力隊制度はそれを許容し、推奨している制度でもある。

しかし、どのような活動形態、期待であっても、すべ

図表2 地域おこし協力隊 形態・期待マトリックス
（期待バランストライアングルであげた例1・2・3の場合）

例1のような状況の実現を自由活動パターンで採用する隊員に期待する市町村

	定住期待	新しい風期待	業務遂行期待
自由行動パターン	4	1	
職員代替パターン			
開業・就業準備パターン			

例2のような状況の実現を職員代替パターンで採用する隊員に期待する市町村

	定住期待	新しい風期待	業務遂行期待
自由行動パターン			
職員代替パターン	1	2	2
開業・就業準備パターン			

例3のような状況の実現を開業・就業準備パターンで採用する隊員に期待する市町村

	定住期待	新しい風期待	業務遂行期待
自由行動パターン			
職員代替パターン			
開業・就業準備パターン	3		2

今月の視点

ての市町村が認識しておくべき共通の要素がある。それは、地域おこし協力隊とは、まず何よりも、隊員として地域にやってくる若者の人材育成、成長を促すものでなければならぬという点である。

地域おこし協力隊として都会から地域にやってくる若者は、単に生活の糧が得たいから来るわけではない。都会の生活に疲れて、田舎でのんびりしたいから来るわけでもない。自分の人生に新しい可能性をもたすため、隊員となることを志願するのである。そうした若者にチャレンジの機会を与え、地域ぐるみで成長を促し、支えることができるならば、地域は若者に選んでもらえない。また、仮にその地域にきたとしても、その地域での生活の中に、自分の新たな可能性や成長のチャンスがあるとは思えなければ、市町村側が若者にどんなことを期待しても、その若者は期待に添えないであろう。

今後人口減少が進むことが避けられないなかで、そもそも地域の元気を感ずる町とは、元気な若者がいる町である。そして、元気な若者がいる町とは、若者がいろいろなチャレンジを行うことができるまち、そして、チャレンジが周囲や地域の人に支えられ、自分が成長してい

ると感じることが出来る町である。地域おこし協力隊とは、若者のチャレンジを、そして成長を促す制度である。市町村や地域が隊員としっかりコミュニケーションを取り、互いの考えを認め合い、共有するなかで、隊員の成長を促し、支えるということを大事にできるかどうか、地域にとっても、隊員にとっても、制度を活用して成功だったと言えるための最大のポイントである。